



**HAL**  
open science

# A agricultura familiar no processo de construção do Plano ABC

Leticia Chechi, Livia Kalil

► **To cite this version:**

Leticia Chechi, Livia Kalil. A agricultura familiar no processo de construção do Plano ABC. IDeAS – Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, 2021. hal-03604202

**HAL Id: hal-03604202**

**<https://hal.science/hal-03604202>**

Submitted on 10 Mar 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Artigo original • Revisão por pares • Acesso aberto

## A agricultura familiar no processo de construção do Plano ABC

The family farming in the process of building the ABC Plan

 Leticia Andrea Chechi<sup>1</sup>,  Livia Maria Kalil de Jesus<sup>2</sup>

### Resumo

Este trabalho tem por objetivo discutir a participação dos atores da agricultura familiar no processo de construção do Plano ABC, tendo a abordagem da ação pública como base teórica. A pesquisa contemplou a realização de 27 entrevistas com atores-chave, dados quantitativos de operacionalização da política e análise documental. Observou-se que a construção do Plano ABC contou com a participação de diversos atores, com diferentes interesses e discursos. Concluiu-se que os principais fatores que afastaram os representantes da agricultura familiar do processo de construção do Plano ABC podem ser sintetizados nos seguintes temas: uma construção de política pública em resposta a uma demanda internacional, feita em um curto período de tempo; uma fraca adesão à proposta de transição da agricultura convencional para agroecologia; a antecipação do Mapa em relação ao lançamento de um instrumento de crédito específico, bem como a priorização de outras agendas no período.

**Palavras-chave:** Políticas públicas; Ação pública; Agricultura familiar; Agricultura de baixa emissão de carbono; Mudanças climáticas.

### Abstract

This study aims to discuss the participation of family farming actors in the construction process of ABC Plan, taking the public action approach as theoretical basis. The research included 27 interviews with key actors, quantitative data on policy operationalization and documental analysis. It was observed that the construction of Plan ABC counted on the participation of several actors, with different interests and speeches. It was concluded that the main factors that removed representatives of family farming from the construction process of the ABC Plan can be summarized in the following themes: a construction of public policy in response to an international demand, made in a short period of time; weak adherence to the proposed transition from conventional agriculture to agroecology; the anticipation of Mapa in relation to the launch of a specific credit instrument, as well as the prioritization of other agendas in the period.

**Keywords:** Public policy; Public action; Family farming; Low-carbon agriculture; Climate change.

### Citação sugerida

CHECHI, Leticia Andrea; KALIL, Livia Maria de Jesus. A agricultura familiar no processo de construção do Plano ABC. Revista IDeAS, Rio de Janeiro, v. 15, p. 1-20, e021008, jan./dez. 2021.

**Licença:** Creative Commons - Atribuição/Attribution 4.0 International (CC BY 4.0).

**Submissão:**  
17 dez. 2020

**Aceite:**  
24 fev. 2021

**Publicação:**  
15 mar. 2021

<sup>1</sup>Professora no Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas (CCAAB), na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), Cruz das Almas, Brasil; doutora em Desenvolvimento Rural pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: leticiaandreachechi@gmail.com.

<sup>2</sup>Doutoranda contratual pela Universidade Sorbonne Nouvelle - Paris 3 no Centro de Pesquisa e Documentação sobre as Américas na área de Ciências Políticas, Paris, França; possui mestrado em Estudos Latino-Americanos com especialidade em Ciência Política do Instituto de Estudos Avançados da América Latina. E-mail: liviamaria.kalil@gmail.com.

## Introdução

O debate sobre mudanças climáticas se intensificou nas últimas décadas, subsidiado por diversas pesquisas, como as realizadas pelo *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC). Buscando minimizar a emissão de Gases de Efeito Estufa (GEE), os países aderiram à Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC – *United Nations Framework Convention on Climate Change*), tendo a Conferência das Partes (COP) como órgão supremo da convenção (SOARES; HIGUCHI, 2006).

Desde o Protocolo de Quioto (1997), resultado da COP 3, cada país tem buscado desenvolver políticas públicas para redução de emissão de GEE e contribuir para o controle do aquecimento global. No caso do Brasil, a Política Nacional Sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009), visa, dentre outras medidas, a compatibilização do desenvolvimento econômico-social, com a proteção do sistema climático; a redução das emissões antrópicas de gases de efeito estufa; a preservação e recuperação dos recursos ambientais; a implementação de medidas para promover a adaptação à mudança do clima pelas três esferas da Federação (BRASIL, 2009). Para isso, cada setor deveria desenvolver um plano apresentando sua contribuição na redução de emissões de GEE, conseqüentemente, na minimização do aquecimento global, conforme estabelecido pelo Decreto nº 7.390, de 9 de dezembro de 2010<sup>3</sup>.

É nesse contexto que surge o Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura – Plano ABC. Pode-se considerar este Plano como uma política pública que foi construída de modo participativo, visto que, para a sua construção, foi formado um grupo de trabalho que incluía uma variedade de atores representantes de instituições públicas, representantes do governo, organizações não governamentais, associações e representantes do setor privado. Foram realizadas reuniões que deram origem ao documento final do Plano apresentado ao Ministério do Meio Ambiente em 2011, sendo publicado oficialmente em 2012.

Um elemento importante em relação ao histórico dessa política pública é que, mesmo antes do Plano ABC ser lançado oficialmente, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) já operacionalizava o Programa ABC, instrumento de crédito resultante da união de programas que existiam naquele momento<sup>4</sup>. Adicionalmente, é possível observar no documento do Plano que a agricultura familiar é mencionada nos programas projetados pelo Plano ABC, ademais, seus atores representativos são citados como colaboradores na construção da referida política. Contudo, os dados de

---

<sup>3</sup> Revogado pelo Decreto nº 9.578, de 22 de novembro de 2018, mas que mantém o Plano ABC no artigo 17, parágrafo IV.

<sup>4</sup> Produza (Programa de Incentivo à Produção Sustentável do Agronegócio) e Propflora (Programa de Plantio Comercial e Recuperação de Florestas).

implementação da política mostram uma fraca adesão da agricultura familiar ao Programa ABC.

Nesse contexto, este trabalho buscou entender como se deu a participação dos representantes da agricultura familiar no processo de construção do Plano ABC. O desinteresse da agricultura familiar em relação ao Programa ABC seria reflexo de um certo “distanciamento” dos atores da agricultura familiar em relação à construção desta política pública? Se confirmada essa hipótese, quais são os fatores explicativos do afastamento dos representantes da agricultura familiar em relação à construção do Plano ABC?

Buscando elementos teóricos que puderam contribuir nessa discussão, foi utilizada a abordagem de ação pública, uma concepção de construção coletiva de políticas públicas. De acordo com Hassenteufel (2014) e Lascoumes e Le Galès (2007), a ação pública diz respeito ao processo em que o Estado e atores individuais e coletivos dialogam, se mobilizam e orientam suas estratégias a fim de defender suas ideias, demandas e interesses.

Com base no exposto, o objetivo deste trabalho é discutir a relação da agricultura familiar, por intermédio de seus representantes, com o processo de construção do Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura – Plano ABC. Este artigo está estruturado em quatro seções, além desta introdução. A primeira apresenta uma breve contextualização sobre a categoria social da agricultura familiar e a abordagem de ação pública. A segunda refere-se à metodologia. Já a seção seguinte aborda o diálogo sobre a agricultura familiar no processo de construção do Plano ABC. Por fim, são apresentadas as considerações finais do trabalho.

## **1. Breve contextualização sobre a agricultura familiar e ação pública**

Quando o assunto é política pública, ressalta-se que não existe uma única, ou melhor definição conceitual para o termo. Não adentrando nos aspectos históricos e escolas do pensamento que definem o seu significado, políticas públicas podem ser entendidas como um quadro normativo de ação, combinando elementos de força pública e elementos de competência, o que tende a construir uma ordem (MULLER; SUREL, 2004, p. 16). Ainda, política pública pode ser entendida como a capacidade que possuem os sistemas públicos de gerir demandas e problemas públicos (BOUSSAGUET; JACQUOT; RAVINET, 2014, p. 425).

A partir de uma revisão na literatura, Souza (2006, p. 26) traz a percepção de que a política pública busca ao mesmo tempo “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações. Assim, a formulação de políticas públicas se constitui no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão algum resultado na sociedade.

Segundo Yves Mény e Jean-Claude Thoenig (1989, p. 6), “uma política pública se apresenta sob a forma de um programa de ação específico próprio a uma ou mais autoridades públicas ou governamentais”. É também interessante conhecer uma das várias definições propostas no Dictionnaire des Politiques Publiques (BOUSSAGET; JACQUOT; RAVINET, 2014: p. 425), em que a política pública é definida como “a capacidade dos sistemas públicos de administrar as demandas e problemas públicos”.

De acordo com Lascoumes e Le Galès (2007), as políticas públicas são construídas a partir de cinco elementos relacionados, os quais são: a) atores sociais, individuais ou coletivos, organizados por interesses e/ou representações; b) quadros cognitivos e normativos dos atores; c) instituições, normas e regras que governam as interações; d) processos resultantes das atividades de mobilização dos atores; e) resultados da ação pública, sejam eles esperados ou não.

Nessa perspectiva, estudos recentes mostram que as políticas públicas não são construídas pelo Estado isoladamente, ainda que este desempenhe um papel predominante, pois se observa a intervenção de diversos atores, com lógica, prioridades e interesses próprios. Isto poderia ser explicado pelo fenômeno da transformação estrutural das políticas públicas, que se caracteriza, por um lado, pela multiplicação dos atores, mas também dos níveis de ação pública (local, regional, nacional), e, por outro lado, pela interpenetração constante do público e do não público (HASSENTEUFEL, 2014, p.135). Essa mudança teria sido produzida em um contexto de perda da ação autônoma do Estado, que hoje se depara com múltiplas, e muitas vezes contraditórias, demandas e exigências de uma diversidade de atores.

No caso da construção do Plano ABC, é possível observar, no documento relativo à política supramencionada, que ela foi construída por diversos atores, sendo citados os representantes da agricultura familiar. Ainda, os programas previstos por essa política pública, apesar de serem reconhecidamente voltados para a produção em grande escala, com exceção do tratamento de dejetos animais, também contemplam no seu texto o público da agricultura familiar. Contudo, os dados da implementação mostram uma baixa adesão desse público às linhas de financiamento do Plano ABC, justificando a importância de buscar entender como se deu a participação dos representantes da agricultura familiar na sua construção. Por que houve esse distanciamento do processo construtivo e implementativo por parte desses atores? Dessa forma, este estudo tem amparo teórico na sociologia política da ação pública (HASSENTEUFEL, 2014; LASCOURMES; LE GALÈS, 2007), visto que o Estado não está no centro da análise, mas sim a “construção coletiva da ação pública” (BOUSSAGUET; JACQUOT; RAVINET, 2014, p. 600).

Jean-Claude Thoenig (1997, p. 28) propõe três elementos explicativos que tornaram possível esta diferenciação teórico-metodológica entre “análise de políticas públicas” e “ação pública”: primeiro, o Estado não age sozinho e sim com interlocutores; segundo, a sociedade recorre a múltiplas formas de

tratamento de seus problemas coletivos, dos quais a esfera pública representa apenas uma das possibilidades; e, finalmente, a natureza da política deve ser uma questão central na pesquisa das ciências sociais e não pode ser considerada como posta. É nesta perspectiva que se coloca a presente pesquisa, na medida em que o que interessa não é a ação do Estado *per se*, mas os atores envolvidos, a participação (ou não) dos atores representantes da agricultura familiar e as interações que levaram à elaboração desta política, com este desenho institucional específico, que é o Plano ABC. Portanto, compreender a ação pública como uma construção coletiva, permite focar nos diferentes atores envolvidos neste processo e nos arranjos e interações que tornam possível a construção de políticas públicas.

De acordo com Grisa (2012), a institucionalização de ideias, que dão origem às políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil, parte de atores distintos e resulta de trocas políticas estabelecidas entre estes, em momentos específicos do cenário político.

Sallum Jr. (2003) explica que a redemocratização política e a liberalização econômica foram dois processos que alteraram o Estado brasileiro e a ordem social, acarretando novas formas de fazer política pública, de acordo com novos princípios, ideias e instituições. Estes processos também afetaram os movimentos sociais e sindicais rurais da agricultura familiar e a relação destes com o Estado.

Naquele período modifica-se o modo de atuação de alguns atores do sindicalismo rural, enquanto outros são criados. A Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag) altera sua posição política em relação ao governo brasileiro, tornando-se cada vez mais propositiva no que se refere às políticas públicas voltadas à agricultura. Forma-se a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e, com esta, a conformação do Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais (DNTR). Cria-se ainda o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) naquele período. Estes atores visualizavam a deficiência de políticas voltadas aos “pequenos agricultores”, como eram chamados, e cada vez mais reivindicavam a intervenção do Estado na construção de políticas públicas que atendessem a diversidade e as especificidades deste público (SCHNEIDER; GRISA, 2014; GRISA; SCHNEIDER, 2015).

Segundo Bonnal e Kato (2011), a reforma constitucional marca significativamente o modo de organização das políticas públicas no Brasil. O Estado deixa de ser centralizador para tornar-se um Estado moderador, o que significou também uma mudança considerável na forma de tratamento das diferentes regiões geográficas do país. Ocorre então uma reforma da governança, resultando na implementação de políticas públicas diferenciadas com metas cada vez mais específicas à realidade local.

As mudanças no âmbito do Estado, as mobilizações e conquistas dos sindicalistas rurais, além de estudos acadêmicos que destacam a importância da agricultura familiar, contribuem para o seu reconhecimento como categoria

social e política. Um dos marcos para esse reconhecimento da agricultura familiar surge a partir da criação do Programa de Valorização do Pequeno Agricultor (Provap), que viria a se tornar o embrião do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Legalmente, a agricultura familiar foi reconhecida pela Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006 (BRASIL, 2006).

É importante destacar que até os anos 2000, o diálogo e as negociações entre movimentos sociais rurais, assim como entre a agricultura familiar e as instituições do Estado, foram raros e marcados por conflitos e repressão. A criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em 1999, é um marco no que diz respeito à construção de políticas públicas para a agricultura familiar. Entretanto, a criação desta institucionalidade marca também o que podemos chamar de uma abordagem dualista das políticas agrícolas brasileiras, que distingue institucionalmente dois tipos de agricultura: uma agricultura empresarial de larga escala e uma agricultura familiar de pequeno porte (SABOURIN, 2007). Assim, o enquadramento do agronegócio<sup>5</sup> de base empresarial continuou no âmbito do Mapa e a agricultura familiar passou a ser “gerida” pelo então novo MDA.

Desde a criação deste, as interações entre o então novo ministério e os movimentos sociais da agricultura familiar (e demais entidades representativas) foram constantes. O MDA foi fortemente influenciado pelas diferentes ações desses movimentos, principalmente por práticas de protesto, como os “Gritos da Terra”. No entanto, as organizações dos movimentos sociais tiveram que adaptar as suas estratégias desde a criação do Ministério, que se tornou gradualmente o seu principal interlocutor dentro do governo. Assim, buscou-se desenvolver uma rotina de consultas mais formalizada, caracterizada pela criação de conselhos e comissões de gestão de políticas públicas e pela realização de conferências (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2011). Foi neste processo de institucionalização que surgiu a estrutura que mais tarde viria a ser o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Agricultura Familiar (Condraf).

Todo esse processo de valorização da agricultura familiar, que teve início com o Pronaf, teve continuidade por meio de outras políticas e programas, construídos pelo extinto MDA, hoje substituído pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead). Nessa autarquia foram criados diversos instrumentos de política agrícola adaptados às especificidades de seu público em toda sua heterogeneidade, vindo a se constituir em um importante ator na formulação e implementação de políticas públicas para a agricultura familiar e para povos e comunidades tradicionais (BONNAL; KATO, 2011).

---

<sup>5</sup> No Brasil, a noção de agronegócio é concebida também como uma categoria política, um bloco de poder, em contraposição à agricultura familiar. Para além de uma disputa conceitual, o agronegócio e a agricultura familiar representam processos de resistência e luta, principalmente vinculada à questão fundiária (DELGADO, 2012; SAUER, 2008; POMPEIA, 2018).

A partir dessa concepção, as políticas públicas passam a ter novos recortes por público (quilombolas, jovens, mulheres), por novas atividades (turismo, plantas medicinais, pesca), por critério geográfico (território, semiárido), por sistema produtivo (agroecologia, extrativismo, agrofloresta). Estas políticas contemplam instrumentos de crédito, programas de proteção ao agricultor familiar, programas de compras institucionais, política de garantia de preços mínimos, Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), dentre outras (BIANCHINI, 2013).

Por intermédio do MDA, observa-se uma abertura do Estado para a sociedade civil na construção de políticas públicas para a agricultura familiar. Esse fato encontra amparo teórico na abordagem de ação pública proposta por Hassenteufel (2014), pois o Estado, por meio do MDA, permite essa integração do público e do não público, nos diferentes níveis de ação pública, local, regional e nacional.

De acordo com Grisa e Schneider (2015), essas políticas para a agricultura familiar podem ser organizadas em três “gerações”, conforme momentos-chave e as relações criadas entre sociedade civil e Estado. A primeira geração de políticas públicas para a agricultura familiar teria sido pautada no fortalecimento do viés agrícola e agrário; a segunda geração teria sido orientada para o desenvolvimento de políticas sociais e assistenciais; já a terceira geração de políticas públicas teria foco na segurança alimentar e sustentabilidade ambiental.

Mesmo que tenham ocorrido transformações políticas importantes nos últimos anos, é possível estabelecer uma relação do Plano ABC com a última geração apresentada pelos autores mencionados anteriormente, que contempla a sustentabilidade ambiental. Contudo, a pesquisa de campo realizada pelas autoras, bem como os dados da implementação do Programa ABC, mostram que a agricultura familiar não está integrada a esta política pública, embora seja citada no documento original do Plano.

## **2. Metodologia**

No desenvolvimento dessa pesquisa foram utilizadas três técnicas principais para o levantamento de dados e informações: pesquisa documental, realização de entrevistas e diário de campo. De acordo com Gil (2008, p. 51), a pesquisa documental compreende a exploração de materiais de “primeira mão”, sem tratamento analítico, como documentos oficiais, reportagens de jornal, cartas, contratos, filmes, fotografias, bem como de documentos de “segunda mão”, que já foram analisados de alguma forma, como relatórios de pesquisa, tabelas estatísticas, livros, artigos, dentre outros.

Para a pesquisa documental foram utilizados vários documentos como: instrumentos normativos oficiais (leis, portarias, resoluções); documentos elaborados pelo Poder Executivo; relatórios das COPs e outros documentos da



UNFCCC; documentos do IPCC; relatórios de pesquisa relacionados à temática; textos acadêmicos ou produzidos por organizações não governamentais, movimentos sociais, sindicatos, dentre outros, que foram considerados relevantes. Destaca-se a importância também dos escritos produzidos como subsídio a Política Nacional sobre Mudança do Clima, tais como o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, o Plano Nacional de Adaptação às Mudanças Climáticas – Sumário Executivo, o Plano Nacional de Adaptação às Mudanças Climáticas – Estratégia Geral, o Plano ABC (Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura) e o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo).

A outra técnica utilizada foi a entrevista, definida por Gil (2008) como a técnica em que o investigador se apresenta ao investigado com a formulação de perguntas, com o objetivo de obter informações relevantes à pesquisa. Assim, a entrevista pode ser caracterizada como uma forma de interação social, em que uma das partes busca informações e, a outra, se apresenta como fonte destas.

No período de fevereiro de 2018 a agosto de 2019, foram entrevistados 27 atores que fizeram parte da construção do Plano ABC. Esses atores são do Distrito Federal e de mais sete estados, a saber: Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo. Os entrevistados fazem parte de diferentes organizações: Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (Inpa), Fundação Getulio Vargas (FGV)/Observatório ABC, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), Ministério da Economia (ME), Mapa, Ministério das Relações Exteriores – MRE, Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), Universidade de Brasília (UnB), *World Wide Fund for Nature* (WWF), Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc). Essa amostra de pesquisa não probabilística foi definida a partir do documento do Plano ABC, no qual são citados os atores participantes do processo de construção. Para a realização de entrevistas, utilizou-se um roteiro semiestruturado com perguntas abertas.

De modo complementar, foi empregada a técnica de diário de campo, que consiste nas anotações do investigador, obtidas na inserção direta deste em sua pesquisa de campo. São descrições sobre o que se viu e ouviu, que não servem apenas para “passar a limpo” todas as situações, fatos e acontecimentos, mas são instrumentos para o investigador fazer o encadeamento de suas ações futuras em campo (ROCHA; ECKERT, 2008, p. 18).

A transcrição das entrevistas e a análise das informações coletadas na pesquisa de campo foram realizadas por meio do software Nvivo, com base na criação de categorias de análise que atenderam ao objetivo proposto.

### 3. O processo de construção do Plano ABC

Buscando atender o compromisso voluntário com a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, o Brasil criou a Política Nacional sobre Mudança no Clima (PNMC), instituída pela Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Esta política previa a criação de planos setoriais para redução de emissão de Gases de Efeito Estufa (GEE), sendo o Plano ABC uma destas iniciativas (BRASIL, 2009).

O Plano ABC objetiva reduzir as emissões de gases de efeito estufa na agricultura, melhorando a eficiência dos recursos naturais e aumentando a resiliência de sistemas produtivos e de comunidades rurais, possibilitando a adaptação do setor agropecuário às mudanças climáticas. Com base nos compromissos firmados, o Plano ABC foi estruturado em sete programas, seis deles referentes às tecnologias de mitigação e, o último, com ações de adaptação às mudanças climáticas: 1) Recuperação de Pastagens Degradadas; 2) Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (ILPF)/Sistemas Agroflorestais (SAFs); 3) Sistema Plantio Direto (SPD); 4) Fixação Biológica do Nitrogênio (FBN); 5) Florestas Plantadas; 6) Tratamento de Dejetos Animais; e, 7) Adaptação às Mudanças Climáticas (BRASIL, MAPA, 2012).

A próxima seção apresenta os principais atores que se mobilizaram para a construção do Plano ABC, dialogando sobre a participação dos representantes da agricultura familiar nessa interpenetração do público e do não público (HASSENTEUFEL, 2014), no intuito de atender interesses e/ou representações (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007).

#### 3.1 Atores que participaram da construção do Plano ABC

O documento do Plano e as entrevistas citam uma diversidade de atores participantes das reuniões de construção do documento do Plano ABC, como menciona o representante do Observatório ABC: “o ABC foi construído a várias mãos, talvez tenha sido um dos planos setoriais ou uma das políticas setoriais mais democráticas, pela participação de diferentes atores” (Entrevistado 3, pesquisador do Observatório ABC). Segundo o representante do Ministério da Agricultura, é possível observar no documento do Plano que “foram várias as instituições que participaram, desde o setor produtivo, da área ambiental governamental, área ambiental municipal, ONGs, do terceiro setor, de produtores ligados ao agronegócio e agricultura familiar” (Entrevistado 7, representante do Mapa).

O documento do Plano ABC cita ao todo 29 instituições e 116 colaboradores participantes da construção da política pública. Em relação ao que foi mencionado pelos entrevistados na pesquisa de campo, os principais atores na tradução da agenda climática internacional no Plano ABC podem ser divididos em dois blocos. No primeiro bloco estão atores que podem ser considerados os “líderes” nesse processo, sendo a Embrapa e o Mapa

propositores da construção da política; e a Casa Civil e a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), intermediadores para consolidação do processo. Em um segundo plano, estão os atores governamentais e não governamentais que participaram do processo de discussão da construção do Plano, os quais são: MCTIC, MDA, ME, MRE, Ministério do Meio Ambiente (MMA), Associação Brasileira de Produtores de Florestas Plantadas (Abraf), Central Única dos Trabalhadores (CUT), CNA, Contag, Federação Brasileira de Plantio Direto na Palha (FEBRAPDP), Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC), Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam), Itaipu Binacional (IB), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), Observatório do Clima (OC), Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), Organização das Cooperativas do Brasil (OCB) e WWF-Brasil.

Como é possível observar, houve a participação de diversos atores coletivos, que são portadores de ideias e interesses diversos. Conforme a abordagem de ação pública, o formato final que toma uma política é resultado das diversas interações entre os diferentes atores — individuais ou coletivos, representantes do governo, de organizações não governamentais ou do setor privado — que defendem suas ideias, visões de mundo, e seus interesses num contexto específico. Nesse contexto, os atores adaptam suas ações de forma a impactar (ou não) a construção da ação pública.

### **3.2 A agricultura familiar no processo de construção do Plano ABC**

Em um contexto de diversidade de atores, alguns entrevistados mencionaram o processo de incorporação da agricultura familiar no Plano ABC. Ao se analisar o documento, o Plano ABC, percebe-se que a agricultura familiar está presente no corpo do texto, juntamente com a agricultura empresarial:

A agricultura familiar e a agricultura empresarial contribuem para a geração de aproximadamente 37% dos empregos no país e respondem por 25% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, sendo responsáveis pelo abastecimento de alimentos tanto no mercado interno quanto no externo (BRASIL, MAPA, 2012, p. 35).

A seção do documento que aborda a interação com outras políticas públicas (p. 53-55), menciona que as tecnologias previstas no Plano devem promover a redução da emissão de GEE, impulsionar o aumento de produtividade agropecuária e redução de custos de produção, que pode ter efeitos na renda, “principalmente para agricultores familiares” (MAPA, 2012, p.54).

Dessa forma, no plano operativo do Plano ABC (p. 72-152), em que são descritas as metas e seus responsáveis no contexto de cada tecnologia, a agricultura familiar é citada em todas as tecnologias, sendo o MDA responsável pelo alcance das metas e tendo destaque as ações de Assistência Técnica e

Extensão Rural (Ater) para esse público. Na Integração Lavoura-Pecuária-Floresta, a agricultura familiar participaria por meio da implantação de Sistemas Agroflorestais (SAFs), por exemplo (BRASIL, MAPA, 2012, p. 68).

Mesmo que a agricultura familiar seja mencionada no documento do Plano, e representada por atores do MDA, Incra, CUT, Contag, Instituto Socioambiental (ISA), Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), População e Natureza (ISPN), entre outros, as entrevistas realizadas<sup>6</sup> e as informações de acesso ao Programa ABC indicam que o interesse se direcionava a outras categorias de agricultores, o que é explorado na sequência da discussão.

Dada a urgência de apresentação de uma proposta brasileira para ser levada à COP 15, em Copenhague, a representação de dados e informações naquele momento, principalmente por parte da Embrapa, foi importante no processo de construção do Plano ABC. Médios e grandes produtores contabilizariam maior área para o alcance das metas brasileiras. A estimativa foi calculada a partir de redução de emissão de GEE por tecnologia presente no Plano, multiplicada pela área do país que incorporaria aquela tecnologia. Segundo os entrevistados, a agilidade das ações era garantida pela Casa Civil, que coordenava as reuniões, sendo o nome de Tereza Campello, que ocupava a subchefia de Articulação e Monitoramento dessa pasta (enquanto Dilma Roussef era ministra), citado por vários atores. Campello teria assim desempenhado um papel de mediadora dos conflitos durante a construção do Plano, minimizando as discussões e garantindo o andamento do processo.

Nesse contexto, o Plano ABC, ao mesmo tempo que favoreceu o país para o alcance de suas metas, também foi alvo de críticas em relação à implementação dessas práticas em grandes áreas, como menciona o representante da Sead:

No final das contas, boa parte delas ainda é ligada a atividades que são não tão sustentáveis assim. São monoculturas, são latifúndios, e aí? Tem algo além de mudanças climáticas a ser considerado, do que simplesmente redução de emissão de CO<sub>2</sub>, por exemplo, biodiversidade. E com milhares de hectares de pasto, soja, eucalipto, você não preserva biodiversidade nenhuma. Você pode até reduzir a emissão de CO<sub>2</sub>, mas você não preserva (Entrevistado 16, representante da Sead).

Contudo, o entrevistado destaca que o Plano ABC poderia melhorar a agropecuária desenvolvida no país, se as ações fossem visualizadas de maneira mais efetiva, e não como mais uma linha de crédito para a agricultura brasileira, o crédito ABC: “opa, temos mais uma linha de crédito, agora está com subsídio melhor aí pra agricultura” (Entrevistado 16, representante da Sead). Além de uma visão mais ampliada do Plano ABC, na percepção do

---

<sup>6</sup> Nesse estudo, a representação da agricultura familiar no processo de construção do Plano ABC é baseada, principalmente, na entrevista do representante da Sead, de um ex-consultor do MDA e do representante do Inesc.

entrevistado, seria necessário ter capacidade de demonstrar numericamente os efeitos práticos dessa política na redução de emissão de GEE, o que ainda não ocorreu.

Considerando o cenário, o representante da Sead explica que, desde o início da construção do Plano ABC, ele foi se conformando com o direcionamento para o agronegócio, devido à emissão de GEE proveniente dessas áreas maiores. Como explica o consultor, a agricultura familiar trabalha com pastagens, com sistemas de integração e possui áreas degradadas, mas a maior resposta, em relação à contabilização de área, se daria pela contribuição dos médios e grandes produtores, como pode ser observado em um trecho de sua entrevista:

Houve um direcionamento muito grande nesse sentido, e é por isso que até hoje a gente tem viés muito forte de que o plano ABC é um plano do Mapa, porque o entendimento dado pela Casa Civil na época era isso mesmo, era assim, quem tem que pagar essa conta é a agricultura de larga escala, por quê? Porque eles são os maiores responsáveis em relação à área, por esse grande uso alternativo do solo e desmatamento, isso tudo, então, existe um claro direcionamento de quem que deve, onde que deve ser focado as prioridades [...]se você for pegar a estrutura fundiária hoje, como era antes também, você tem do total de estabelecimentos rurais do país, que são em torno de cinco milhões, você tem 80% deles são da agricultura familiar, só que esses 80% ocupam somente 20% da área agricultável. Então é uma concentração fundiária muito grande. Só aí já está claro, “pô, onde está de fato a área que vai dar resposta”, é isso, e a Casa Civil orientou dessa forma [...]crédito na época, como foi pensado, no desenho que ele foi pensado, para os médios e grandes produtores (Entrevistado 16, representante da Sead).

Segundo o responsável pelo crédito rural no ME, a maior expectativa era em relação à redução de emissões da GEE da agricultura de grande porte: “havia ali uma certa agenda positiva, do ponto de vista de resultados, é óbvio que se esperava uma contribuição muito maior da agricultura de maior porte, extensiva em termos de volume de emissões” (Entrevistado 10, representante do ME), ainda que, segundo o entrevistado, uma avaliação do Plano ABC possibilitasse inferir uma convergência com as agendas do MDA, pois a agricultura familiar desenvolve SAFs, tratamento de dejetos de animais, dentre outras iniciativas.

Para um ex-consultor do MDA (Entrevistado 1), que participou do processo, o então ministério buscou a inclusão do tratamento de dejetos animais no Plano, sendo essa linha “exclusiva” para a agricultura familiar. O MDA teve uma discussão ocorrendo com a IB, sobre biogás e a implantação de biodigestores na região Sul do país, o que fomentou a inclusão desse Programa no Plano ABC. Seria essa a contribuição do MDA para a inclusão da agricultura familiar no Plano ABC. De fato, um dos representantes da Embrapa (Entrevistado 11, pesquisador Embrapa Cerrados) menciona que florestas

plantadas e tratamento de dejetos animais foram os dois últimos programas incorporados a esse Plano, e que a inserção da tecnologia de tratamento de dejetos animais estaria contemplando as necessidades da agricultura familiar.

A minimização das tensões entre o MDA e o Mapa e o foco nas suas convergências teria ocorrido em virtude da percepção de que a agricultura familiar já desenvolvia uma produção sustentável, além de possuir linhas de crédito mais atrativas que o Programa ABC. Esse entendimento é expresso na fala do representante da Sead: “nós não precisávamos, entre aspas, desse crédito, porque a agricultura familiar já tinha o crédito melhor, inclusive para implantar essas ações, que nenhuma delas é vedada no Pronaf” (Entrevistado 16, representante da Sead).

Como as taxas não são atrativas para a agricultura familiar, e isso refletiu no acesso ao Programa ABC, o representante do Grupo Gestor no Rio Grande do Sul explica que já foi cogitado um Pronaf ABC, mas que isso não se concretizou, e que esse público acaba desenvolvendo essas atividades por meio de outras linhas de crédito:

Um tempo atrás o pessoal queria fazer Pronaf ABC, só que isso aí acabou... até a Fetag aqui em várias reuniões questionava “e quando é que os pequenos vão ter acesso?” Porque na verdade é uma tecnologia, não que o pequeno não faça, só que ele acaba entrando em outra (Entrevistado 26, pesquisador Embrapa Cerrados).

Um dos entrevistados, representante do MDA na época, explicou que as tecnologias e prioridades do Plano ABC podem ser o resultado do modo como a discussão foi conduzida. Segundo o ex-consultor, o Plano já chegou estruturado para as reuniões, e então os pontos de tensão acabaram girando em torno da incorporação ou não de algumas ações, como é o caso do tratamento de dejetos de animais, pauta do MDA, como já mencionado. Corroborando esta percepção, o representante da Sead afirmou que houve questionamentos sobre o fato de as ações terem sido direcionadas para a cultura da soja, por exemplo, visto que se trata de uma *commoditie* produzida principalmente pela agricultura empresarial, o que gerou um certo conflito no processo. Contudo, de acordo com o entrevistado, os atores envolvidos na construção do Plano ABC apresentavam a “intensão real de colaboração” na redução de emissão de GEE pelo setor agropecuário a partir de um plano adequado (Entrevistado 16, representante da Sead). Esse processo repercutiu na mobilização de atores em torno da concepção da ação pública, de modo que alguns aproveitaram para promover seus interesses na construção do Plano ABC, enquanto outros atores (representantes da agricultura familiar), tendo um entendimento de que não se enquadravam na referida política, foram aos poucos se afastando do processo construtivo.

Para o entrevistado 27, representante do Inesc, os atores da agricultura familiar buscavam uma política de transição direta para a agroecologia, mas

não possuíam “força política suficiente” para isso naquele momento (Entrevistado 27). Ele explica que, como havia o convite, eles participaram: “Tínhamos que ir, fomos chamados, para ninguém falar que a gente não cooperou” (Entrevistado 27, representante do Inesc). Adicionalmente, havia uma pressão muito forte por parte do governo para apresentar rapidamente uma proposta, fato que enfraquecia as possibilidades de maturação de uma política de transição para a agroecologia, além do fato de que demandaria planejamento, tempo, desenvolvimento de instrumentos, dentre outras questões. Dessa forma, os representantes da agricultura familiar foram sendo desestimulados em participar da construção, pois suas ideias não tiveram ressonância naquele momento, como pode ser observado na fala do representante do Inesc:

Entre nós, falávamos que estávamos batendo no muro. Como a gente percebeu que era tudo uma montagem para um discurso do governo, passamos a não nos preocupar tanto. “Quer saber de uma coisa, deixa esse povo fazer esse projeto, montar esse discurso que vai ser colocado, e vamos fazer a nossa. Vamos tocar as nossas pautas, fazer aos poucos a transição para uma produção natural, agroecológica” (Entrevistado 27, representante do Inesc).

O baixo interesse dos representantes da agricultura familiar no Programa também pode ter minimizado os conflitos. De acordo com o entrevistado 27

Chegou um momento que ficou claro para as associações da sociedade civil que a gente ‘tava’ fazendo isso, mas que não ia sair dali uma agricultura de baixo carbono para ser implementada de fato, enquanto uma agricultura dominante ou hegemônica no campo.

O desinteresse dos representantes da agricultura familiar foi reforçado pela emergência de outras agendas naquele período, como a inserção da discussão sobre a agricultura familiar e sua produção na Organização Mundial do Comércio (OMC), conseguindo que os produtos tivessem um regime especial de impostos. Isso pode ser observado nas falas do entrevistado: “estávamos focados em colocar a questão da agricultura familiar na OMC [...] eram mais produtos de nicho dentro da balança comercial, pouco expressivos, porém, para os agricultores era expressivo” (Entrevistado 27, representante do Inesc).

Diante do exposto, a abordagem da ação pública ajuda a compreender que, durante o processo de elaboração do Plano ABC, os atores sociais estavam envolvidos na construção de problemas coletivos diferenciados. Por um lado, os representantes do agronegócio buscavam apresentar números relevantes de sua contribuição na redução de emissão de GEE, incorporando-se à agenda

climática brasileira por meio da adaptação de tecnologias já existentes; já os atores que representavam a agricultura familiar não se sentiam responsáveis por esse problema nem por oferecer respostas a ele, visto que seu público já desenvolvia uma agricultura considerada de baixa emissão de carbono, sendo prioridade para eles, naquele momento, a agenda do regime especial de impostos da OMC.

Havia ainda a percepção de que a agricultura familiar brasileira já seria uma agricultura de baixa emissão de carbono. Isto pode ser observado na fala do representante da Sead: “a gente não precisa fazer esses debates, essa discussão, porque a agricultura familiar, a princípio, ela já adota sistemas produtivos que são mais sustentáveis” (Entrevistado 16, representante da Sead). Ou seja, segundo o entrevistado, não se tratava de uma imagem a ser conquistada por esse público, diferente do agronegócio. Contudo, essa perspectiva diverge daquela exposta pelo representante da Embrapa: “quem mais precisa de agricultura sustentável é o pequeno agricultor e o médio, ele que precisa verticalizar mais a produção pra sobreviver, mais do que o grande inclusive, que tem escala” (Entrevistado 11, pesquisador da Embrapa Cerrados).

Nesse sentido, é interessante salientar que a própria Embrapa é um espaço que está politicamente em disputa, não é um ator neutro. Historicamente, essa empresa, ligada ao Mapa, concentrou suas pesquisas e inovações técnicas na produção agropecuária em larga escala e exportadora, apresentando um discurso predominante de que toda a tecnologia gerada pela empresa seria adequada para todos os tipos de produtores (POMPEIA, 2018). Entretanto, na prática, sabe-se que não é o que ocorre. Existem diversos problemas de acesso a essas tecnologias, principalmente por parte dos agricultores familiares, que não possuem necessariamente os recursos necessários para acessá-las. Um evento que ilustra muito bem esta disputa foi a nomeação de Clayton Campanhola para diretor-presidente dessa empresa no primeiro governo Lula (2003-2006). Na época, ele teria afirmado que: “Nos últimos anos, a Embrapa se concentrava nas grandes cadeias do *agribusiness*. O pequeno agricultor ficava meio de lado” (FSP, 11/2/2003:11, *in* POMPEIA, 2018). Rapidamente, houve uma reação contrária aos projetos de Campanhola por parte da imprensa, bem como da bancada ruralista e de atores do agronegócio. Com isso, no início de 2005, Campanhola foi exonerado do cargo (POMPEIA, 2018, p. 233).

Tendo como pano de fundo a abordagem de ação pública, confirma-se a hipótese do distanciamento dos representantes da agricultura familiar no processo de construção do Plano ABC. Esse distanciamento pode ser explicado pelos seguintes fatores: a construção de uma política pública como resposta a uma demanda internacional, em um curto período de tempo; a fraca adesão por parte dos atores envolvidos em relação à proposição de uma transição do padrão moderno da agricultura brasileira para a agroecologia; a forte atuação dos atores ligados aos interesses do agronegócio; a existência de um instrumento de crédito organizado pelo Mapa, antes do lançamento oficial do



Plano ABC; e a priorização pelo segmento da agricultura familiar de outras agendas de políticas naquele período.

Posteriormente, esse “distanciamento” das representações da agricultura familiar em relação ao processo de construção do Plano, teve consequências sobre o processo de implementação das ações previstas na política pública desenhada. Na análise dos dados relativos à área de implementação de projetos do Programa ABC no Brasil, no período de janeiro de 2013 a dezembro de 2018, é possível constatar que o Programa alcançou 6.992.478,89 hectares, correspondendo a uma área média de contrato de 270,83 ha. Quanto às tecnologias financiadas, a Recuperação de Pastagens Degradadas teve o maior número de contratos, representando 50,63% do total no período, seguida pelo Sistema de Plantio Direto, que representa 23,44% dos contratos realizados. A tecnologia de ILPF respondeu por 5,05% dos contratos do Programa ABC, de 2013 a 2018, superando somente a tecnologia de Tratamento de Dejetos Animais, que representou somente 0,24% dos contratos realizados pelo Programa (OBSERVATÓRIO ABC, 2017).

Esses dados corroboram o argumento de não adesão da agricultura familiar ao Programa ABC, inclusive em sua implementação, visto que as tecnologias que possuem o maior número de contratos financiados (Recuperação de Pastagens e Sistema de Plantio Direto) são mais adaptadas às produções em larga escala, destinadas à exportação (pecuária bovina e sojicultura). Já a tecnologia de Tratamento de Dejetos de Animais, voltada aos agricultores familiares, produtores de aves e suínos, amplamente presentes na região Sul do país, apresentou baixa aderência.

### **Considerações finais**

Este trabalho teve como objetivo discutir a relação da agricultura familiar, por meio de seus representantes, com o processo de construção do Plano ABC. Para isso, a pesquisa contou com a realização de entrevistas com atores-chave na construção dessa política pública, além de alguns dados quantitativos de operacionalização do Programa ABC e análise documental.

A partir da abordagem da ação pública, é possível observar que o Plano ABC foi construído por diversos atores, públicos e não públicos, ou seja, o Estado era um dos atores participantes dessa construção. Com isso, diversos interesses e discursos fizeram parte do processo, sendo que os atores da agricultura familiar não tiveram forte adesão a sua proposta, pois visavam, dentre outros fatores, à transição da agricultura brasileira para a agroecologia, não sendo esse o foco do Plano ABC.

Prevaleceram os discursos quantitativos de potencial de contribuição na redução de emissão de GEE, a importância das *commodities* para o Brasil e para a balança comercial, aliados a uma pressão internacional para elaboração de uma política que demonstrasse a contribuição brasileira para a redução das

emissões de GEE. Nesse contexto, resultados de pesquisa e números propostos pela Embrapa tiveram ressonância, e o Plano ABC foi construído embasado no desenvolvimento de culturas de grandes áreas, muitas já financiadas pelos instrumentos de crédito, o que pode ser demonstrado a partir da adaptação de tecnologias já operacionalizadas no Brasil. Fato que demonstra que, antes mesmo do Plano ABC ser lançado oficialmente, já havia um instrumento de crédito chamado Programa ABC, resultado da união de linhas previamente criadas pelo Mapa. Essa antecipação por parte do Ministério representa uma divisão institucional importante para a agricultura brasileira, que vivenciava uma dualidade de interesses e públicos, representados por Mapa e MDA.

Nesse contexto, os atores da agricultura familiar não se sentiam representados por tal política pública, nem o crédito era um atrativo ao seu público de interesse, que poderia realizar as mesmas atividades por meio do financiamento do Pronaf. Adicionalmente, o diálogo com a OMC sobre produtos da agricultura familiar era uma agenda prioritária naquele momento para esse segmento, assim como a agenda da transição agroecológica era considerada importante. Esses fatores explicam o desinteresse e afastamento dos representantes da agricultura familiar em relação à construção do Plano ABC, o que se reflete na operacionalização do Programa no país.

Futuros estudos relacionados à temática podem se dedicar ao aprofundamento de determinados elementos, como a influência da dualidade institucional já existente nas políticas agrícolas brasileiras no processo de construção do Plano ABC. Isso poderia ser analisado a partir de lentes teóricas complementares, como de agência dos instrumentos de políticas públicas, ou outras consideradas pertinentes. Ademais, é importante destacar que esta pesquisa contou com entrevistas de alguns dos representantes da agricultura familiar que atuaram no processo de construção do Plano ABC, o que pode ser considerado uma limitação do estudo.

## **Agradecimentos**

Agradecimento à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (Fapergs), pelo financiamento desta pesquisa através do Edital 02/2017 – Programa Pesquisador Gaúcho (PqG).

## Referências bibliográficas

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. **A participação na era Lula: repertórios de interação em um Estado heterogêneo**. 35º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, 2011.

BIANCHINI, Valter. Dez anos de políticas para a agricultura familiar – avanços e desafios. In: MIELITZ, C. **Desenvolvimento agrícola e questão agrária**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

BONNAL, Philippe; KATO, Karina. O processo contemporâneo de territorialização de políticas públicas no meio rural brasileiro. In: LEITE, Sergio.; DELGADO, Nelson. (autores); MIRANDA, Carlos.; TIBURCIO, Breno. (Orgs.). **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011.

BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie; RAVINET, Pauline. **Dictionnaire des politiques publiques**, Paris: Les Presses de Sciences Po, 2014.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura – Plano ABC (Agricultura de Baixa Emissão de Carbono)**. Brasília, 2012. Disponível em: [http://www.agricultura.gov.br/arq\\_editor/download.pdf](http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/download.pdf). Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm). Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências. Brasília, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm). Acesso em: 20 out. 2019.

DELGADO, Nelson Agronegócio e agricultura familiar no Brasil: desafios para transformação democrática do meio rural. **Novos Cadernos Naea**, Belém, v.15, n.1, p. 85-129, 2012. Disponível em: <http://www.periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/868>. Acesso em: 20 fev. 2021.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GRISA, Cátia. **Políticas públicas para agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias**. 2012. 280 f. Tese (Doutorado em

Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sérgio (Orgs.) **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

HASSENTEUFEL, Patrick. **Sociologie politique: l'action publique**. Paris: Armand Colin, 2014.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. Introduction: Understanding Public Policy through its Instruments – From the Nature of Instruments to the sociology of Public Policy Instrumentation. **Governance: An international Journal of Policy, Administration and Institutions**, v.20, n.1, 2007, p. 1-21.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. P. **Sociologie de l'action publique**. 2e éd. Paris: Armand Colin, 2012. 127 p.

MÉNY, YVES; THOENIG, Jean-Claude. **Politiques publiques**. Paris: Presses Universitaires de France – Collection Thémis, Série Sciences Politiques, 1989.

MULLER, Pierre. L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. **Revue Française de Science Politique**. Paris, v.50, n.2, 2000.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise de políticas públicas**, 2 ed. Pelotas (RS): Educat, 2004.

OBSERVATÓRIO ABC. **Análise dos Recursos do Programa ABC** – Safras 2017/18 e 2018/19, 2019. São Paulo. Disponível em: [http://observatorioabc.com.br/wp-content/uploads/2019/11/Sumario\\_2019-FINAL-Grafica-1.pdf](http://observatorioabc.com.br/wp-content/uploads/2019/11/Sumario_2019-FINAL-Grafica-1.pdf). Acesso em: 15 abr. 2020.

POMPEIA, Caio. **Formação Política do Agronegócio**. 2018. Tese (Doutorado em Antropologia social) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Ciências Humanas em cotutela com Harvard University, Campinas, 2018.

ROCHA, Ana Luiza C. da; ECKERT, Cornélia. Etnografia: saberes e práticas. In: PINTO, Celi Regina J.; GUZZELLI, Cesar Augusto **Ciências humanas: pesquisa e método**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008. p. 9-24. (Série Graduação.)

SABOURIN, Eric. **Paysans Du Brésil**. Entre échange marchand et réciprocité. Paris: Editions Quae, 2007.

SALLUM, Brasílio Jr. Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. **Revista Brasileira de Ciência Sociais**. v.18, n.52, 2003. p. 35-54.

SAUER, S. Agricultura familiar versus agronegócio: a dinâmica sociopolítica do campo brasileiro. **Texto para Discussão**. Embrapa Informação Tecnológica,

Brasília, 2008. Disponível em: [http://files.emersonservello.webnode.com/200000034-e7b6de9ac5/Texto-30\\_19-11-08.pdf](http://files.emersonservello.webnode.com/200000034-e7b6de9ac5/Texto-30_19-11-08.pdf). Acesso em: 20 fev. 2021.

SCHNEIDER, Sérgio; GRISA, Cátia. Brasil: dos décadas de políticas públicas para la agricultura familiar. In: SABOURIN, Eric.; SAMPER, Mario. SOTOMAYOR, Octavio. **Políticas públicas y agriculturas familiares em América Latina y el Caribe Balance, desafios y perspectivas**. Cepal, 2014.

SOARES, Terezinha de Jesus; HIGUCHI, Niro. A convenção do clima e a legislação brasileira pertinente, com ênfase para a legislação ambiental no Amazonas. **Acta Amazônica**, v.36, n.4, 2006. p. 573-580.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n.16, 2006. p. 20-45.

THOENIG, Jean-Claude. Política pública y acción pública. **Gestión y Política Pública**, México, v.6, n.1, p. 19-37.

#### **Leticia Andrea Chechi**

Engenheira Florestal formada pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), campus de Frederico Westphalen, RS. Mestre e doutora em Desenvolvimento Rural pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora no Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas (CCAAB), na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). Integrante de projetos vinculados ao Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD) e Red Políticas Públicas y Desarrollo Rural en America Latina.

E-mail: [leticiaandreachechi@gmail.com](mailto:leticiaandreachechi@gmail.com)

ID Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1382360135130521>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8937-6324>

#### **Livia Maria Kalil de Jesus**

Doutoranda contratual pela Universidade Sorbonne Nouvelle - Paris 3 no Centro de Pesquisa e Documentação sobre as Américas na área de Ciências Políticas, Paris, França. Possui graduação em Sociologia pela Universidade Sorbonne - Paris 4 (2013) e mestrado em Estudos Latino-Americanos com especialidade em Ciência Política do Instituto de Estudos Avançados da América Latina (2016).

E-mail: [liviamaria.kalil@gmail.com](mailto:liviamaria.kalil@gmail.com)

ID Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7412339204748938>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5595-0340>